

重庆市某采矿企业公共卫生应急机制研究*

张黎,杨纲[△]

(重庆医科大学思想政治教育学院 400016)

中图分类号:R137

文献标识码:B

文章编号:1671-8348(2015)04-0556-03

矿物质资源是经济社会发展的重要能源,矿物质开采对于国家和地区的发展举足轻重。多年来我国的矿物质开采力度非常大,对中国的经济腾飞和社会高速发展起到了积极的助推作用。但说明,在我国大力开采矿物质资源的同时,各种公共卫生事件层出不穷。公共卫生事件的发生,必然威胁采矿企业职工及当地人民群众的身体健康与生命安全,造成人们心理恐慌,并有可能出现群体性精神疾病,而煤矿开采导致的矿区自然环境的污染与破坏则会进一步导致更多的次生灾害,加剧公共卫生事件^[1]。

1 矿物质开采引发公共卫生事件与自然因素引发公共卫生事件的特点对比

将矿物质开采引发的公共卫生事件与自然因素导致的公共卫生事件进行比较,不难发现二者有以下共同点:两者均具有巨大的破坏力,都会对人民的生命安全造成巨大的损害,并造成巨大的经济损失^[2]。其区别在于:(1)由于前者是人为因素所致,具有一定的预见性,所以可以根据实际情况提前做好防范工作,在一定程度上控制灾害的发生,减弱其破坏力,以减少灾害造成的损失;而后者突发性特征更明显,很难实现准确预测和有效控制。(2)前者在分布上区域性明显,一般在城乡结合地带,相比于城区来说人口较少,人们防灾意识相对薄弱,对于自然资源的利用还处于比较粗放的阶段,更可能由于不恰当的矿物质开采导致地质灾害进而引发公共卫生事件;而后者在地域分布上不具有选择性,城乡之间区域性不强。(3)前者与人类活动相关,只要积极采取相关预防及应急措施,公共卫生事件的破坏力就可以得到一定控制;后者由于多是自然因素所致,人类对其控制难度更大。(4)前者所引发的公共卫生事件发生的规模相对较小,在进程上也更为缓慢;而相比之下,后者通常爆发规模大,破坏力较强,受灾群众多,同时具有剧烈性的特点,往往更容易引起社会的恐慌^[3-4]。

2 采矿企业建立完善公共卫生应急机制的意义

由矿物质开采引发的公共卫生事件越来越多地引起学者的重视,预防和应对公共卫生事件的发生已经迫在眉睫;针对矿物质开采,建立科学、完善的公共卫生应急机制非常必要。(1)科学完善的公共卫生应急机制是预防公共卫生事件的必要保障;(2)科学完善的公共卫生应急机制是应对和控制公共卫生事件的必要保障;(3)科学完善的公共卫生应急机制是维护灾区社会秩序,实现有序救援的必要保障;(4)科学完善的公共卫生应急机制是重建家园、恢复生存的必要保障^[5]。

3 重庆市某采矿企业公共卫生应急机制现状分析

3.1 重庆市九龙坡区采矿企业现状 九龙坡区位于重庆主城区核心区,产业发达,经济繁荣。总面积 430 平方公里,常住人口

114.77 万(户籍人口 85.59 万),辖 7 个街道 11 个镇,是重庆市公共卫生、农村卫生示范区,2013 年获得“国家卫生应急综合示范县(市、区)”的荣誉。中梁山某采矿企业现有南、北两个矿井,年产原煤 50 万吨,年洗选加工商品煤 40 万吨,年抽采利用瓦斯 5 000 万立方,南、北两个矿井和洗选厂均是国家重点建设项目。1955 年建厂以来,共生产原煤 3 000 多万吨,抽采利用瓦斯近 6 亿立方米,为国家经济建设和重庆市的发展作出了重要的贡献。2001 年企业改制以来,安全生产形势持续好转,南矿已实现安全生产周期 2 800 多天,2009 年获得全国“五一”劳动奖状。中梁山地区煤矿开采规模大、强度高、持续历史长,矿山地质环境破坏严重。本世纪以来,该地区出现了地质沉降、山体开裂的险情,危及到九龙坡区华岩镇、白市驿镇、石板镇和中梁山街道 4 个街镇、19 个社区和 30 个乡村约 25 万人民群众的安全。中梁山地区的煤矿开采已经在较大区域造成了地质灾害,并加剧了公共卫生事件发生的可能。当地出现的地裂、地陷、山体滑坡等地质灾害确实令人担忧,在调查走访了解到,白市驿镇地处中梁山上,新店村受灾最为突出,有的民宅已经坍塌,另外还有一些民宅多处出现地缝、墙体开裂等险情。这些现状表明,地质灾害已经发生,如果没有科学有效的应急机制,公共卫生事件在所难免。

3.2 采矿企业公共卫生应急机制不断完善 自 2007 年起,作为国家科研矿,中梁山某采矿企业已经认识到地质环境的变化。2012 年采矿企业开始着手建立健全应急机制。在地方政府应急办和区卫生局应急办的指导下,采矿企业从组织体系、指挥协调、预案体系及应急准备等方面深入探索和研究,建立了针对性强、符合采矿特色的公共卫生应急组织机构和较为完善的公共卫生应急机制。主要成绩包括以下几方面:(1)在应急组织机构及工作体系建设方面,中梁山某采矿企业建立了卫生应急办公室,成立了应急工作领导小组,负责公共卫生管理和突发卫生事件的处理。(2)在应急工作机制建设方面,该企业与九龙坡区突发事件预警信息发布平台、应急作战指挥平台和卫生应急指挥决策平台对接,并实现了与专业机构紧急救援联动的及时协调及企业内部各部门的无缝对接,其各部门间密切配合,协同作战,日常卫生应急处置工作协调有力,良好运行。(3)在应急预案体系建设方面,企业根据自身实际制定出台了符合矿业企业实际的 6 项卫生应急预案。(4)在应急能力建设及物资储备方面,企业加强了基础设施建设,投入 200 余万元建立了矿难救援卫生应急指挥大厅,并在井下建立了矿难紧急避难场所;运用先进科学技术实现全方位数字监控;装备了联系井上井下的生命探测仪,实现对每一位井下作业人员安全的全时跟踪,确保一旦灾害发生,及时定位救援的目标;同

* 基金项目:重庆市九龙坡区科委科技重大项目(九龙坡科委发[2012]32号)。 作者简介:张黎(1989—),在读硕士,主要从事社会医学与卫生事业管理。 △ 通讯作者,E-mail:cqitianyi@126.com。

时,卫生应急后勤保障有力,南北矿均建立了应急物资储备库,配备了正压氧气呼吸器等价值 300 余万元的应急救援器材。

(5)在应急人才保障方面,企业引入了专业的公共卫生人才,建立了专业的矿难应急救援队伍,实行 24 h 应急值守制度和定期开展卫生应急培训及演练的制度,应急领导小组指挥有力,各部门配合密切,参与人员反应迅速,报告及时,处置规范;演练结束后组织开展评估,总结经验,吸取教训,促进卫生应急工作的改进。(6)建立了与地方综合医院密切的合作关系。一旦灾情发生,医疗救援人员可以第一时间赶赴现场实施救援,确保生命安全;采矿企业还主动邀请医院和地方专业救护人员培训本单位救援人员,变被动求救为主动救援。(7)落实预防为主措施,监测预警做到“早、准、精”。定期组织矿井作业人员进行安全工作培训,确保作业安全;研发了国内领先的瓦斯监测设备,对其可能引发的危机进行及时监测,预防为主,最大限度减小瓦斯事故。(8)采矿企业实现与政府公共卫生应急机制的联动。对区卫生局、安监局实行网络信息直报,确保突发公共卫生事件及时上报。在建立并完善公共卫生应急机制的过程中,与地方政府整体卫生应急机制实现了联动,并且被纳入到地方公共卫生综合应急体系中,同时实现了与区卫生应急指挥决策系统的对接,建立了信息报告制度,进行网络直报,实现了信息的上传下达,及时上报信息,并接受应急工作指导。总的来看,中梁山某采矿企业在公共卫生应急机制建设方面颇有成效,其组织机构、工作体系、工作机制、应急预案、应急能力和应急物资储备方面都较为完善,此外,还实现了与九龙坡区整体卫生应急体系联动,极大地提高了企业公共卫生事件的应对及处置能力,并顺利通过了“创建国家级卫生应急综合示范区”专家组的评审,这标志着中梁山某采矿企业在公共卫生应急机制建设方面正趋于健全和完善。

3.3 采矿企业公共卫生应急机制建设中存在的问题 中梁山某采矿企业在公共卫生应急机制建设方面所做出的成绩,不仅是企业自身发展的要求,对国内采矿企业公共卫生应急机制建设也具有一定的参考价值。通过对其公共卫生应急机制的研究和分析,其公共卫生应急机制中仍然存在一些需要完善的方面^[6-7]。

3.3.1 缺乏当地单位的理解支持 采矿企业的生产运输活动总是伴随着扬尘和环境污染,当地的地裂地陷也使得当地社会单位意见不少,而采矿企业公共卫生应急机制中缺乏与当地其他单位的沟通与协调,因此,由于缺乏真诚的沟通,采矿企业的很多工作得不到应有的理解和支持,公共卫生应急机制也无法完全发挥其作用。

3.3.2 缺乏与当地社区居委会、村委会的联系 由于目前该采矿企业的公共卫生应急机制建设主要是针对企业自身,与当地社区居委会、村委会的联系不够紧密,没有包括与当地社区居委会、村委会联动的相关机制;该采矿企业更没有对当地社区居委会、村委会投放应对可能发生的公共卫生事件的应急设施、设备。从调查中了解到采矿企业只与 2 个(共 31 个,占 4.76%)居(村)委会保持经常的联系。对于可能导致的公共卫生事件,企业方面也没有予以相应的警示,只有 3 个(共 31 个,占 7.14%)居(村)委会接受过采矿企业的公共卫生应急专业培训。

3.3.3 缺乏与当地居民之间的有效沟通 该采矿企业公共卫生应急机制没有将对已经造成的公共卫生危机处理纳入其中。长年煤矿开采已经对矿区人民群众造成严重的危害和威胁,而企业只与约 7.69%的居(村)民有过沟通,在面对受灾群众的

反映和诉求时采取回避的方式,只有约 5.77%居(村)民反映的情况被受理。因为没有积极与矿区受灾群众进行沟通,导致与当地居民关系紧张。

3.3.4 生态环境保护力度不够 由于大规模、长时间的煤矿开采,矿区环境破坏、生态恶化,即便是在该企业已经建立起较为完善的内部公共卫生应急机制的情况下,矿区环境问题依旧没有得到缓解,植被破坏,水土流失,空气质量差,粉尘及噪音污染严重,矿区道路破损严重等问题,说明该采矿企业现存公共卫生应急机制在生态环境保护方面还有所欠缺。

4 采矿企业公共卫生应急机制建设的建议

应对公共卫生事件是一项综合复杂的工程,采矿企业除了自身建立完善的应急机制,协调好与地方政府应急管理部门和应急医疗单位的关系,还应该处理好与矿山地区其他社会单位,特别是当地居委会、村委会和居民、村民之间的关系,注重生态环境的保护、注重卫生环境的维护,只有这样才能使公共卫生应急机制更加健全。为此,作者提出以下几点建议^[8-9]。

4.1 处理好与矿山地区其他社会单位的关系 中梁山矿区面积近百平方公里,经济较为发达,近千家社会单位在此生产经营,采矿作业对他们的生产经营产生诸多影响,因此作为对社会负责的采矿企业,中梁山某采矿企业需要针对已经发生的和可能发生的公共卫生事件建立完善的公共卫生应急机制;此外还应积极处理好与社会单位的关系,使得各社会单位理解和支持采矿企业的公共卫生应急机制,形成万众一心应对公共卫生事件的良好局面。

4.2 加强与当地社区居委会、村委会的联系 社区居委会和村委会是居民、村民的基层组织,同时也是应对公共卫生事件的基层单位,负责处理贴近群众的公共卫生事务。采矿企业应积极建立与矿区居委会、村委会联动的公共卫生应急机制,共同协作,帮助和支持当地社区居委会、村委会开展应对公共卫生事件的工作,如帮助居委会、村委会开展多种形式应对公共卫生事件的教育和培训,组织公共卫生应急志愿者队伍深入居委会、村委会进行宣传,组织社区居委会、村委会进行公共卫生应急联合演练等,把企业公共卫生应急机制落实到实处。

4.3 增加与当地居民的沟通 中梁山某采矿企业的生产活动给当地居民的生产、生活造成了一定的影响,采矿企业应该正视存在的问题,将与当地居民的沟通纳入其公共卫生应急机制中,主动与当地居民进行交流与协商,达成相互谅解。同时,帮助当地居民、村民建立公共卫生应急意识,利用多种形式对居民进行公共卫生应急知识宣传,提高居民、村民卫生应急能力,组织当地居民、村民进行应急演练,最大限度地降低公共卫生事件带来的危害,使当地居民、村民成为采矿企业完善公共卫生应急机制建设、应对公共卫生事件的群众基础。

4.4 加大采矿地区的生态环境保护 保护生态环境和卫生环境是每一个社会单位和个人的责任,采矿企业恶劣的生态状况尽管已经得到很大的改善,但环境问题依然十分突出。采矿企业应该将生态环境保护纳入公共卫生应急机制中来,坚持预防为主,集中治理;重视开采前的环境评估、开采中的环境保护和闭坑后土地复垦、生态恢复等工作,尽可能减少对环境的污染和破坏;对已经造成的环境破坏与生态恶化,进行污染治理与生态整治,植树造林,净化水源,减少噪声及空气污染,降低公共卫生事件隐患,提高矿区的生态质量。

综上所述,中梁山某采矿企业重视企业自身建设和科学管理,建立的公共卫生应急机制在国内颇具代表意义。希望通过作者的调查、分析,对国内采矿企业公共卫生应急机制的建设

提供有价值的研究成果,努力实现采矿业企业公共卫生应急机制的健全和完善。

参考文献:

- [1] 黄熙. 地质灾害的人为因素与防治[J]. 施工技术, 2011, 40(3):214-216.
- [2] 李三三. 矿区地质灾害的类型及应对措施[J]. 科技传播, 2012, 9(2):119-120.
- [3] 周婧苑. 浅论企业社会责任与危机管理[J]. 商业文化, 2012, 5(1):25.
- [4] 康纪田, 彭一伶. 矿山企业承担社会责任是矿业环境保护的新途径[J]. 安全与环境工程, 2013, 20(1):10-15.
- [5] 苗朝霞. 企业公共卫生危机预警机制法律制度完善研究
- 卫生管理 • doi:10.3969/j.issn.1671-8348.2015.04.045

[J]. 牡丹江教育学院学报, 2011, 1(2):163-165.

- [6] 孔竟, 马敬东, 王静. 突发公共卫生事件应急机制研究[J]. 中国卫生事业管理, 2008, 1:61-63.
- [7] Douglas M, Alan S, Tom N. Public health preparedness in Alberta: a systems-level study [J]. BMC Public Health, 2006, 6(4):313-318.
- [8] 彭松, 张迪, 王尚柏. 安徽省突发公共卫生事件应对能力分析探讨[J]. 预防医学情报杂志, 2009, 25(8):681-683.
- [9] 陈海平, 郝艳华, 吴群红, 等. 突发公共卫生事件社会影响评估内容的探讨[J]. 中国卫生经济, 2013, 16(1):9-11.

(收稿日期:2014-09-25 修回日期:2014-11-10)

重庆市打击无证行医联动机制运行现状调查

涂丹¹, 何中臣², 唐贵忠^{1△}

(1. 重庆医科大学公共卫生与管理学院 400016; 2. 重庆市卫生局卫生监督局 401147)

中图分类号: R197.1

文献标识码: B

文章编号: 1671-8348(2015)04-0558-02

联动机制即卫生行政部门在打击非法行医的工作中,会同公安、检察、工商、药监等部门加强衔接配合,互相通报涉嫌非法行医违法犯罪行为的相关信息,会商打击措施,依法移送和接受涉嫌非法行医违法犯罪案件,共同维护正常的医疗服务市场秩序^[1]。无证行医严重威胁群众就医安全,扰乱医疗服务市场秩序,阻碍医疗体制改革目标的实现^[2],需要各相关部门的通力配合才能对其进行有力打击。为进一步推进打击无证行医联动工作,特对重庆市卫生监督机构打击无证行医联动机制的现状进行了调查分析,并就卫生监督执法过程中面临的问题及难点进行了探讨,对未来解决打击非法行医联动方面的问题提出了对策。

1 对象与方法

1.1 对象 本次调查对象为重庆市内 40 个卫生监督机构,包括重庆市卫生局卫生监督局及其所辖 39 个区县卫生监督机构的卫生监督员。调查内容:联动工作机制建立情况、参与部门、建立形式、运行规则、落实措施等。

1.2 研究方法 采取全面调查的方法,将设计好的问卷式调查表分发至全市 40 个卫生监督机构。本次调查共发放问卷 40 份,收回 40 份,回收率 100%。调查问卷收集整理完毕,由调查人员统一进行编码,资料用 EpiData3.1 建立数据库,并进行双录质控检错,然后对其进行统计分析,分析方法为描述性分析。

2 结果

2.1 联动工作机制建立情况和参与部门 本次调查的 40 个卫生监督机构中,有 37 个建立了联动工作机制,占总调查数的 92.50%,见表 1。本次调查的 40 个卫生监督机构,37 个与公安部门建立了联动工作机制,24 个与检察院取得联合,16 个联合了药监部门参与,12 个联合了工商部门参与。在这 37 个监督机构中有 24 个形成了卫(卫生监督)、公(公安局)、检(检察院)三部门联合,占 60.0%;有 10 个实现了卫、公、检、药(药监

部门)四部门联合,占 25.0%;有 8 个实现了卫、公、检、商(工商部门)四部门联合,占 20.0%;有 4 个实现了卫、公、药、商四部门联合,占 10.0%;有 8 个实现了卫、公、检、药、商五部门联合,占 25.0%;另外还有财政局等其他部门的参与,见表 2。在打击非法行医的工作中,卫生监督部门越来越注重“联动执法”的协作工作方式,有效整合各职能部门资源,既各司其职又相互协调^[3],这有利于提升卫生监督执法力度、调查深度和监督覆盖面^[4],对提高办案质量和案件移送、审理和诉讼等都起到很大的积极作用。

表 1 打击无证行医联动情况

项目	单位数	比例(%)
是否建立联动机制		
是	37	92.50
否	3	7.50
工作机制参与部门		
公安部门	37	100.00
检察机关	24	64.86
药监部门	16	43.24
工商部门	12	32.43
其他	2	5.41

2.2 联动工作机制运行情况 重庆市联动工作机制的建立主要采取联席会的方式,辅以政府办公室出台文件或会商,运行规则主要有信息通报制度、会商制度、联合集中检查制度、联席会议制度和案件移送工作制度等,已建立联动工作机制的 37 个卫生监督机构中,仅有 3 个区县建立有 5 个制度,占全市的 8.11%;有 10 个区县建立有其中 4 个制度,占全市的 27.03%;大部分仅有 2~3 个制度;其中联席会议制度建立率最高,达到 75.68%,最低的是会商制度,仅有 18.92%,见表 3。几乎所有监督机构都按照《重庆市卫生局、重庆市公安局、重庆市人民检察院关于印发〈重庆市打击非法行医和非法采供血联席会议制